

Vergaderjaar 2007–2008

**30 370**

## **Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel (Wet wijziging WW-stelsel)**

**Nr. 32**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2008

Met deze brief doe ik u verslag over de evaluatie van de premiegroepen in de WW. Op 17 mei 2006 is aan u (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 370 en 29 738, nr. 23) toegezegd de systematiek van premiegroepen in de WW in 2007 te evalueren en de Stichting van de Arbeid hierbij te betrekken. Deze systematiek is per 1 januari 2006 ingevoerd en geldt voor de sectoren Agrarisch bedrijf, Bouwbedrijf, Culturele instellingen, Horeca algemeen en Schildersbedrijf.

Het doel van de premiegroepen is om cyclische werkloosheid<sup>1</sup> en seizoenswerkloosheid in deze sectoren terug te dringen. Het systeem van premiegroepen houdt in dat de WW-sectorpremie gedifferentieerd wordt naar contractduur, vanuit de gedachte dat vaker werkloosheid ontstaat na een kortdurend arbeidscontract. Op arbeidsovereenkomsten van een jaar of langer is een lage sectorpremie van toepassing en op kortdurende arbeidsovereenkomsten een hoge premie. Voor vakantiewerk van schoolieren en studenten (voor maximaal acht aaneengesloten weken) en voor leer- en werktrajecten is eveneens de lage premie van toepassing. Door korte contracten duurder te maken, wordt gestimuleerd dat werkgevers een afweging maken tussen de wens om zo laag mogelijke arbeidskosten te hebben en de wens om kortdurende arbeidsrelaties aan te gaan. Op deze manier worden de kosten van werkloosheid verminderd en ontstaat er meer zekerheid voor de betreffende werknemers.

Hierbij stuur ik de resultaten van de evaluatie over de eerste anderhalf jaar na invoering van de premiegroepen. Deze evaluatie kan slechts beperkt inzicht geven, gegeven het feit dat de systematiek pas recent is ingevoerd. Al jaren is het de inzet van de verschillende kabinetten om te voorkomen dat werkgevers hun bedrijfsrisico zonder meer afwentelen op het collectief van de werkloosheidskassen. Ik constateer dat de WW-instroom gedurende het jaar, over de jaren 2004 tot en met het eerste halfjaar van 2007 gemeten, een vlakker beeld vertoont dan voorheen in de vijf sectoren. Dit

<sup>1</sup> Hiermee wordt het verschijnsel bedoeld van regelmatig terugkerende werkloosheid van personen na een kort dienstverband binnen dezelfde sector; cyclische arbeid heeft meestal een seizoensmatig karakter.

betekent dat de instroom in de WW als gevolg van seizoenswerkloosheid is afgenomen.

Twee kanttekeningen zijn op zijn plaats: niet alleen het beleid in de anderhalf jaar na invoering heeft hier aan bijgedragen, maar ook het totale beleid van het kabinet en van de sectoren zelf is van invloed. De goede conjuncturele situatie in Nederland en recente aanpassingen in de Werkloosheidswet hebben ook bijgedragen aan de positieve ontwikkelingen. Het is echter niet mogelijk om de invloed van de verschillende factoren te onderscheiden. Ten tweede kon door het gebrek aan gegevens de analyse zich alleen richten op de ontwikkeling van alle WW-uitkeringen in de vijf sectoren. Gegevens over de relatie tussen contractsduur en werkloosheid op individueel niveau bijvoorbeeld zijn niet voorhanden.

Zoals toegezegd is de Stichting van de Arbeid betrokken bij de evaluatie. De Stichting van de Arbeid heeft aangegeven de komende jaren na te willen gaan op welke wijze het instrument van premiegroepen meer tegemoet kan komen aan hun wensen en daarbij ook aan effectiviteit kan winnen. Het kabinet staat in het kader van de effectiviteit van de premiegroepen natuurlijk altijd open voor initiatieven van de Stichting van de Arbeid. In antwoord op de wens van de Stichting van de Arbeid tot meer onderzoek, doe ik de toezegging om in 2010 door een extern bureau te laten onderzoeken in hoeverre de sectoren hun beleid hebben aangepast naar aanleiding van de nieuwe systematiek, die tot doel heeft de cyclische- en seizoenswerkloosheid te verminderen.

Definitieve conclusies zijn zoals aangegeven niet mogelijk. Voor zover de data een ontwikkelingsrichting duiden, is deze zeker niet negatief. In het algemeen lijkt er sprake van een positieve ontwikkeling in de werkloosheidsfluctuatie.

Ik zie op dit moment, zo kort na invoering van de premiegroepen en gegeven de constatering naar aanleiding van de evaluatie, voldoende reden om het beleid voort te zetten.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. P. H. Donner

**Evaluatie premiegroepen WW***Systematiek*

Sinds 1 januari 2006 geldt voor vijf sectorfondsen de systematiek van premiegroepen. Het gaat om de sectoren Agrarisch bedrijf, Bouwbedrijf, Culturele instellingen, Horeca algemeen en Schildersbedrijf. Het doel van de premiegroepen is om cyclische werkloosheid<sup>1</sup> en seizoenswerkloosheid in deze sectoren terug te dringen. Het systeem van premiegroepen houdt in dat de WW-sectorpremie gedifferentieerd wordt naar contractduur, vanuit de gedachte dat vaker werkloosheid ontstaat na een kortdurend arbeidscontract. Op arbeidsovereenkomsten van een jaar of langer is een lage sectorpremie van toepassing en op kortdurende arbeidsovereenkomsten een hoge premie. Voor vakantiewerk van scholieren en studenten (voor maximaal acht aaneengesloten weken) en voor leer- en werktrajecten is eveneens de lage premie van toepassing.

Door korte contracten duurder te maken, wordt gestimuleerd dat werkgevers een afweging maken tussen de wens om zo laag mogelijke arbeidskosten te hebben en de wens om kortdurende arbeidsrelaties aan te gaan. Op deze manier worden de kosten van werkloosheid verminderd en ontstaat er meer zekerheid voor de betreffende werknemers.

*Ontmoedigen cyclische werkloosheid*

Aan de systematiek van de premiegroepen is een jarenlange discussie voorafgegaan. Deze had onder andere betrekking op de Regeling cyclische arbeid, die vóór 2006 de terugkerende, kortdurende werkloosheid ontmoedigde. Steeds was de inzet van de verschillende kabinetten om te voorkomen dat werkgevers hun bedrijfsrisico zonder meer afwentelen op het collectief van de werkloosheidskassen. Dit bedrijfsrisico hangt in bepaalde gevallen samen met de aard van de seizoenen (oogst in de zomer en najaar, zware buitenomstandigheden in de winter). Het kabinet acht het van groot belang dat de sectoren zoeken naar manieren om hun personeel meer baanzekerheid te bieden (met daaraan verbonden positieve gevolgen zoals het opbouwen van een pensioen). Dit kan bijvoorbeeld door flexibele vormen van contracten aan te bieden, waarbij in bepaalde seizoenen meer wordt gewerkt, en deze meerdere uren te compenseren door minder werken in andere seizoenen. Ook kunnen werkgevers personeel in pools aannemen, waardoor de mensen flexibel ingezet kunnen worden. Weer een andere manier is het werk in technische zin aan te passen waardoor doorwerken in koud weer mogelijk wordt. Waar dergelijke oplossingen niet mogelijk zijn, is het zaak dat werkgevers een kostenafweging maken tussen de wens om tijdelijk personeel aan te nemen en de noodzaak om dan een hogere premie te betalen.

*Evaluatie*

Op 17 mei 2006 heeft de minister van SZW aan de Tweede Kamer en de Stichting van de Arbeid toegezegd de systematiek van premiegroepen in de WW in 2007 te evalueren en de Stichting daarbij te betrekken. In de bijlage wordt de WW-ontwikkeling weergegeven voor de vijf sectoren.

*Ervaringen sectoren met premiegroepen en beleid om cyclische werkloosheid te beperken**Agrarische sector*

Sociale partners in de agrarische sector zijn altijd voorstander geweest van premiegroepen in de WW. Deze sector heeft al jaren ervaring, zij het in een andere vorm, met het principe van premiedifferentiatie. Voor bedrijven in de agrarische sector met problemen om in piekperiodes voldoende personeel te vinden, was tot 2006 het Besluit gelegenheidsar-

<sup>1</sup> Hiermee wordt het verschijnsel bedoeld van regelmatig terugkerende werkloosheid van personen na een kort dienstverband binnen dezelfde sector; cyclische arbeid heeft meestal een seizoensmatig karakter.

heid van toepassing. De premiegroepen zijn door de sector ingezet als arbeidsmarktinstrument om «jaarrond» werken te stimuleren. Daarbij is de verhouding lange/vaste en korte/losse contracten van ongeveer 60%-40% naar 80%-20% verschoven. Naast premiedifferentiatie hebben andere instrumenten aan deze groei van lange/vaste contracten bijgedragen. Initiatieven die genoemd kunnen worden zijn de overbruggingsregeling (vergoeding uit fonds bij onwerkbaar weer), afspraken aan de cao-tafel («meer-minder urenregeling») en het inzetten van arbeidstijdverkortings- en overuren gedurende de rustige perioden.

De sector constateert in dit verband dat er minder draagvlak voor de sectorfondsen is, door verschuivingen op de arbeidsmarkt, zoals pay-roll constructies en toename zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers). Harde cijfers ontbreken echter nog om conclusies te trekken.

De sector geeft aan dat afschaffing van de premiegroepen consequenties zal hebben en het aantal lange arbeidsovereenkomsten zal doen afnemen. Dan zal vooral de conjunctuur bepalend zijn voor het soort arbeidsovereenkomst dat wordt aangegaan.

Doordat de lage WW-premie niet meer van toepassing is op bepaalde doelgroepen die wel onder de werking van de regeling tot 2006 behoorden, zou volgens de sector het draagvlak voor premiegroepen afnemen.

#### *Bouwbedrijf*

Naar de mening van werkgevers en werknemers in de sector Bouwbedrijf is het mogelijke effect van de premiedifferentiatie waarschijnlijk met de jaren geringer geworden. Dit vanwege het feit dat in deze sector de premie ieder jaar is gedaald (door een groot vermogen in het sectorfonds), waardoor het verschil tussen de hoge en de lage premie steeds kleiner is geworden. Voor 2008 is zelfs sprake van een premie van 0,0%. Bij deze sector staat het bestrijden van winterwerkloosheid nog altijd hoog op de agenda. Daarbij kan gedacht worden aan opdrachtspreiding, met name bij aanbestedingen van infrastructurele werkzaamheden.

#### *Horeca Algemeen*

De werkgevers in de sector signaleren dat er werkgelegenheid wegvloeit naar uitzendbedrijven en pay-roll constructies, omdat bij kortdurende arbeidsovereenkomsten uitzendkrachten goedkoper zijn dan werknemers uit de sector Horeca algemeen. Dit heeft gevolgen voor het draagvlak van de sectorale sociale fondsen. De werkgevers zijn, evenals vóór de invoering, nog steeds tegen de systematiek van premiegroepen naar contractsduur, maar pleiten voor premiedifferentiatie op ondernemingsniveau of voor invoering van subsectoren waar cyclische werkloosheid is. Op studenten/scholieren is de lage premie maximaal acht aangesloten weken van toepassing. De werkgevers in deze sector vinden dat de eis van acht aangesloten weken zou moeten vervallen. De ondernemersorganisatie Koninklijk Horeca Nederland heeft verzocht om afschaffing van de systematiek voor de sector Horeca Algemeen.

#### *Culturele instellingen*

De werkgevers in deze sector geven aan dat naar hun inschatting de premiegroepen geen noemenswaardige invloed hebben op de duur van de arbeidsovereenkomsten. Er wordt gewerkt op projectbasis, waarbij de duur van de contracten bepaald wordt door de duur van de projecten. De werkgevers melden dat er zeer beperkt tot geen sprake van een cyclisch seizoenpatroon is, behoudens de subsector dagrecreatie, en uiten derhalve twijfels over het bestaan van cyclische werkloosheid in hun sector. De gekozen systematiek van premiegroepen naar contractsduur wordt ervaren als straf op korte arbeidsovereenkomsten en zou volgens de sector geen doeltreffend instrument zijn om cyclische werkloosheid te bestrijden. De werkgevers geven tevens, net als vóór de invoering, aan

dat bij opeenvolgende contracten die samen langer duren dan een jaar de lage premie van toepassing zou moeten zijn.

### *Schildersbedrijf*

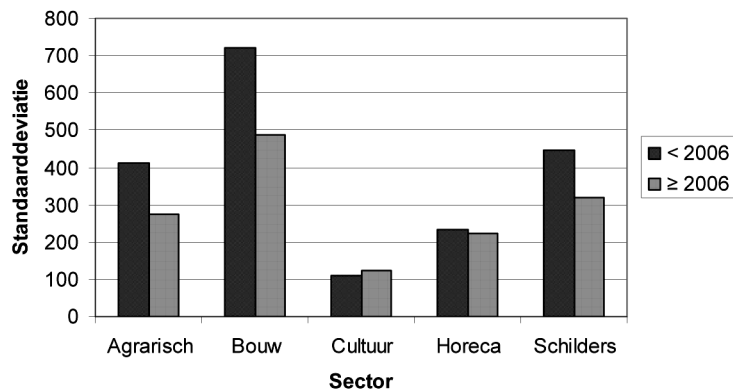
Deze sector is een goed voorbeeld van gezamenlijke initiatieven van werkgevers en werknemers die gericht zijn op een meer gespreide inzet van de werknemers. De sociale partners hebben in 2004 gezamenlijk het Integraal Plan Winterwerkgelegenheid getekend. Het integraal plan was gericht op het realiseren van succes op drie terreinen: opdrachtspreiding, werk-spreiding en professionalisering. De sector voert gericht beleid om de seizoenswerkloosheid in de winter te verminderen. De sector heeft het Jaarmodel geïntroduceerd: werknemers sparen uren op in de rest van het jaar om in de winter betaald verlof te krijgen. Daarnaast krijgen de werknemers die aan het Jaarmodel meedoen, een vast contract.

Aan de opdrachtspreiding werkt ook de rijksoverheid mee. Het kabinet heeft in juni 2007 besloten schilderwerkzaamheden aan panden van de rijksoverheid zoveel mogelijk in de winterperiode te laten plaatsvinden. Daarmee levert het kabinet een substantiële bijdrage aan het tegengaan van seizoenswerkloosheid onder schilders. Het kabinet wil in samenwerking met sociale partners in de schildersbranche in de praktijk aantonen dat schilderwerk het gehele jaar door mogelijk is.

Ook de werkgevers in deze sector vinden dat als bij verlenging van contracten de totale contractsduur langer dan één jaar wordt, de lage premie toegepast zou moeten worden. Werknemers nemen hier nadrukkelijk afstand van. De prikkelwerking wordt daardoor verder verzwakt. Het is voor FNV Bouw en CNV Schilders een bron van zorg dat het verschil tussen de hoge en lage premie terugloopt (vergelijking 2006–2008). De bonden signaleren een verschuiving in de werkgelegenheid van vast personeel naar uitzendpersoneel. Het aantal ZZP-ers is ook in deze sector gegroeid. De twee bonden waarderen de systematiek van premiegroepen op basis van de ervaringen in de afgelopen jaren.

### **Spreiding WW-instroom**

#### **Spreiding instroom over het jaar**



Bovenstaande grafiek laat de spreiding rond het gemiddeld aantal WW-toekenningen per maand zien over de periode van twee jaar voorafgaande aan de invoering van premiegroepen (2004 en 2005) versus de eerste anderhalf jaar na invoering (2006 en 2007 t/m juni). De maatstaf voor deze spreiding is de standaarddeviatie. Als de instroom in de WW in iedere kalendermaand gelijk zou zijn, is de standaarddeviatie nul. Bij vier van de vijf sectoren is na invoering van premiegroepen een daling te zien. De verschillen in de instroom per maand gedurende 1½ jaar vertonen een vlakker beeld dan voorheen in deze vier sectoren. De bijdrage van de

premiegroepen hieraan kan niet uit de figuur worden afgeleid, omdat het niet mogelijk is te corrigeren voor de invloed van zaken als conjunctuur en andere maatregelen op het terrein van de WW. De sector Cultuur laat een afwijkend patroon zien, bij de vergelijking van twee jaar voor en anderhalf jaar na invoering. Mogelijke verklaring is het afwijkende cyclische patroon in deze sector ten opzichte van de andere, waarbij er voor de totale sector niet in de winter, maar juist in de zomer sprake is van relatief veel WW-instroom. Voor 2007 zijn de cijfers tot en met juni meegenomen.

#### *Kanttekeningen bij cijfers*

Hierbij passen twee kanttekeningen, die de sectoren onderschrijven. De positieve ontwikkelingen kunnen niet alleen aan de systematiek van de premiegroepen worden toegeschreven, maar komen ook op conto van het totale beleid van het kabinet en van de sectoren zelf. Daarnaast is het zo dat de werkloosheid ook op zich zelf beschouwd een gunstige ontwikkeling kent. Deze hangt samen met de goede conjuncturele situatie en aanpassingen in de Werkloosheidswet.

Het is niet mogelijk geweest om specifieke kenmerken van de regeling te onderzoeken. In een periode van anderhalf jaar kon bovendien maar één cyclus onderzocht worden. De analyse heeft zich gericht op de ontwikkeling van alle WW-uitkeringen in de sectoren, er zijn geen cohorten gevolgd. UWV kon geen gegevens leveren over de relatie tussen contractsduur en werkloosheid op individueel niveau. Er waren ook geen gegevens over opeenvolgende contracten en werkloosheid. Deze gegevens moeten sinds 2006 uit de polisadministratie gehaald worden en deze zijn nog niet voor analyses bruikbaar. De sectoren pleiten ook voor meer cijfers voor een gedegen analyse van de problematiek.

Definitieve conclusies zijn momenteel niet mogelijk. Voor zover de data een ontwikkelingsrichting duiden, is deze zeker niet negatief. In het algemeen lijkt er sprake van een positieve ontwikkeling in de werkloosheidsfluctuatie.

## Bijlage

### Toelichting

In deze bijlage zijn grafieken met instroomcijfers, uitstroomcijfers en cijfers over het aantal lopende WW-uitkeringen per (sub)sector weergegeven vanaf 2004.<sup>1</sup> Ter vergelijking worden dus cijfers van twee jaar voor de invoering meegenomen en de eerste anderhalf jaar na de invoering. Uit de cijfers van 2004 tot en met het eerste halfjaar van 2007 blijkt een dalende tendens van de WW-instroom in de vijf sectoren. Er zijn in alle vijf sectoren met premiegroepen nog zichtbaar pieken in het aantal WW-toekenningen te zien. Het verschil tussen de extremen (toppen en dalen) is kleiner geworden, gemeten over 2004 tot en met het eerste halfjaar van 2007, maar cyclische werkloosheid is nog steeds duidelijk waarneembaar.

### Toelichting kwartaalcijfers

Toekenningen/beëindigingen per kwartaal is een optelsom van het aantal toekenningen/beëindigingen per maand.

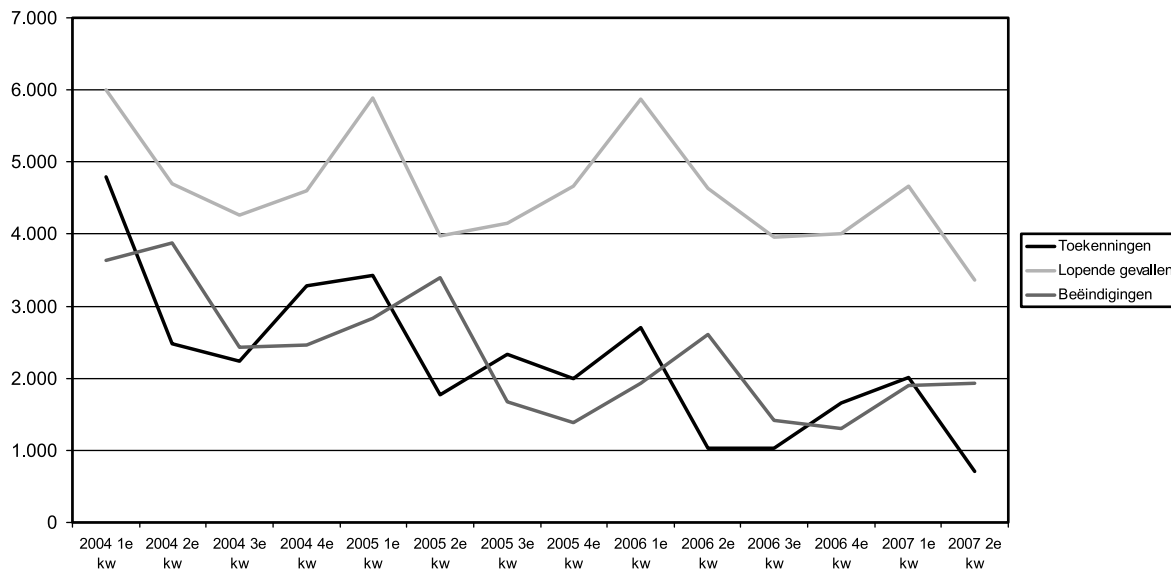
Lopende gevallen per kwartaal is een gemiddelde van het aantal lopende gevallen per maand.

## Sector 1 Agrarisch bedrijf

Deze sector heeft al jaren ervaring, zij het in een andere vorm, met het principe van premiedifferentiatie. Er vindt dus geen vergelijking plaats tussen een situatie zonder en met premiedifferentiatie.

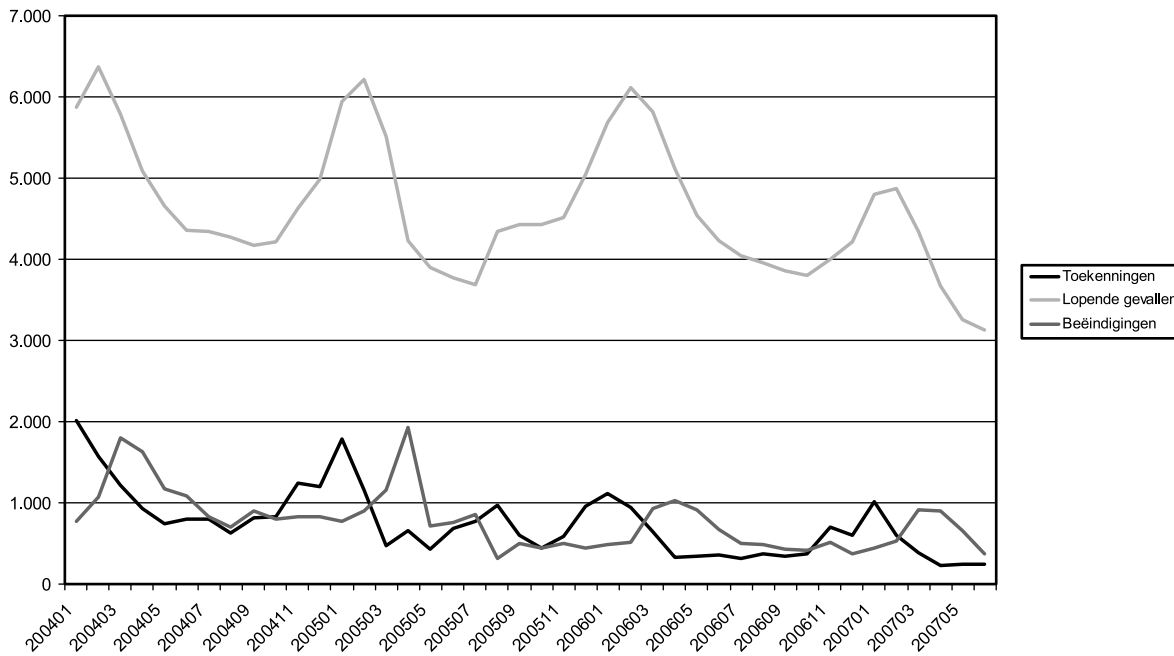
Voor deze sector is opvallend dat er op grond van een verzoek van de sector een andere wettelijke verhouding tussen hoge en lage premie is dan in de andere vier sectoren. De sector differentieert feitelijk nog sterker: in 2006 was de verhouding 1 staat tot 21 en in 2007 1 staat tot 49. De grafieken laten voor deze sector zien dat er in de jaren 2004 tot en met 2007 in de wintermaanden, met een duidelijke piek in januari, meer WW-instroom is. In de zomer, is het aantal WW-toekenningen beduidend lager. In maart en april zijn er beduidend meer WW-beëindigingen dan in de rest van het jaar.

### Ontwikkeling per kwartaal



<sup>1</sup> Bron: UWV, FEZ/PC&A.

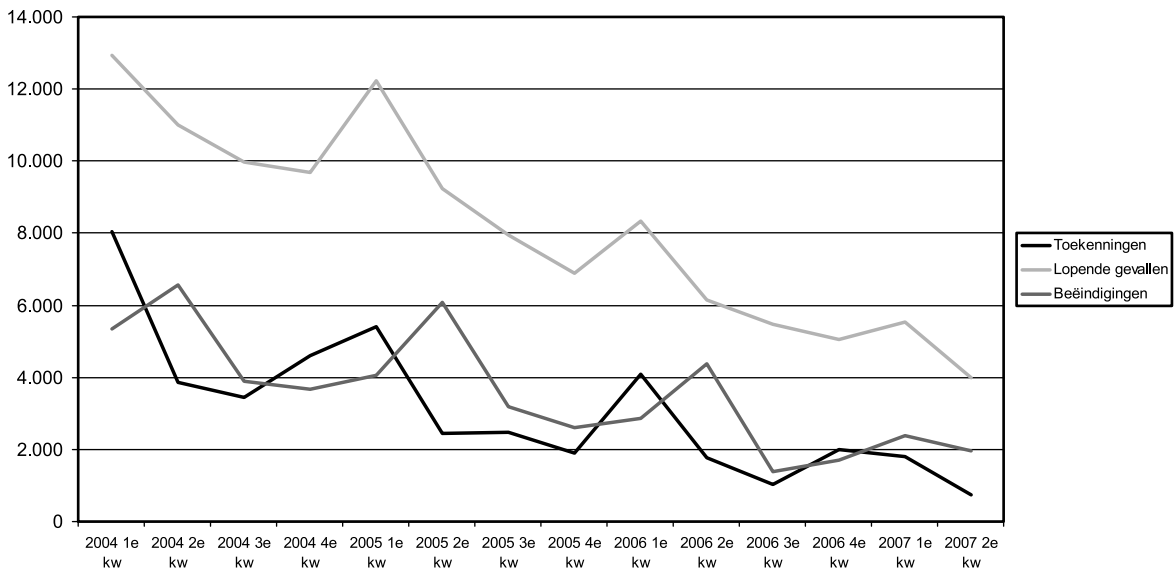
### Ontwikkeling per maand



### Sector 3 Bouwbedrijf

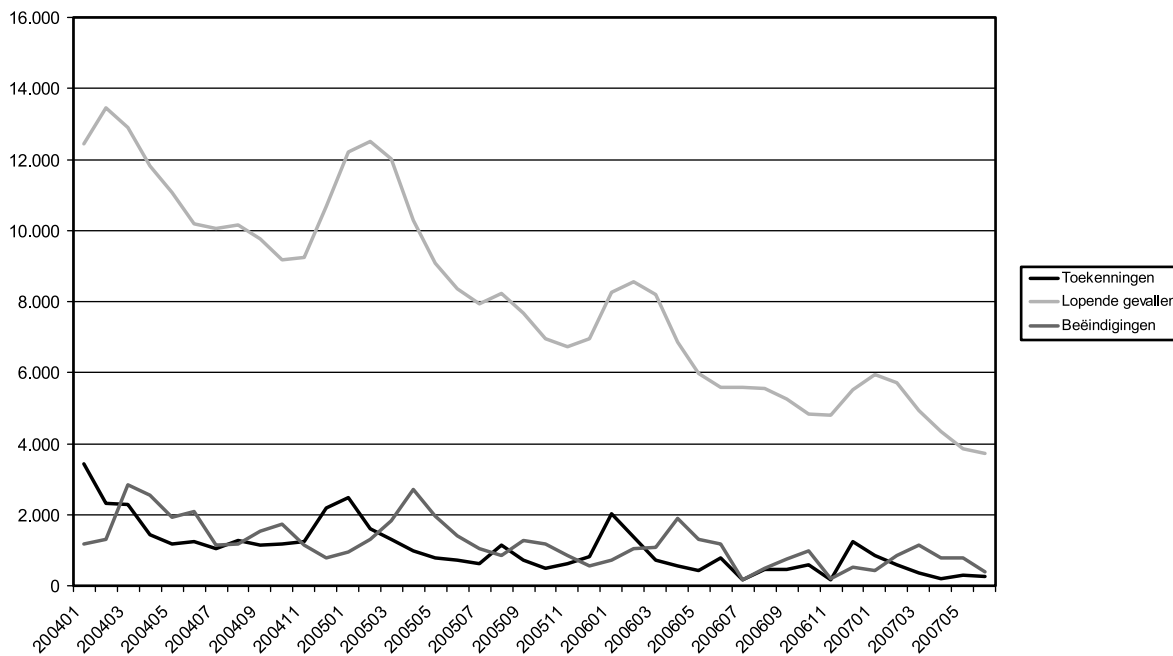
In de winter liggen bouwwerkzaamheden vaak geheel of gedeeltelijk stil door het weer. Voor deze sector is in de grafiek een piek van WW-instroom te zien in de maand januari (2004–2007) en WW-uitstroom in de maanden maart en april. In de maand juli is er relatief gezien weinig WW-instroom.

### Ontwikkeling per kwartaal





### Ontwikkeling per maand

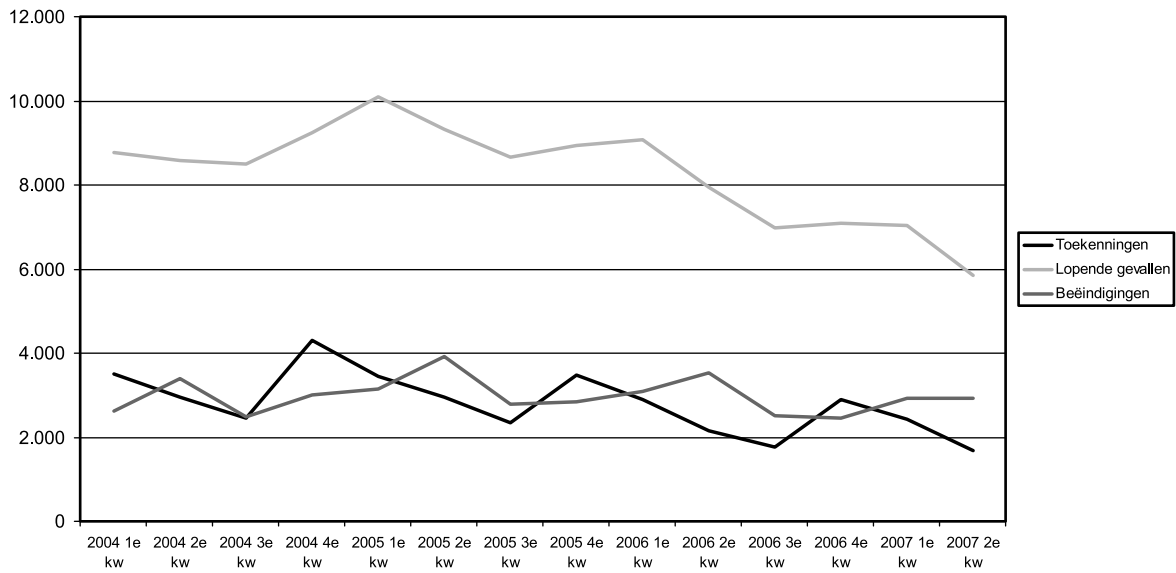


### Sector 33 Horeca algemeen

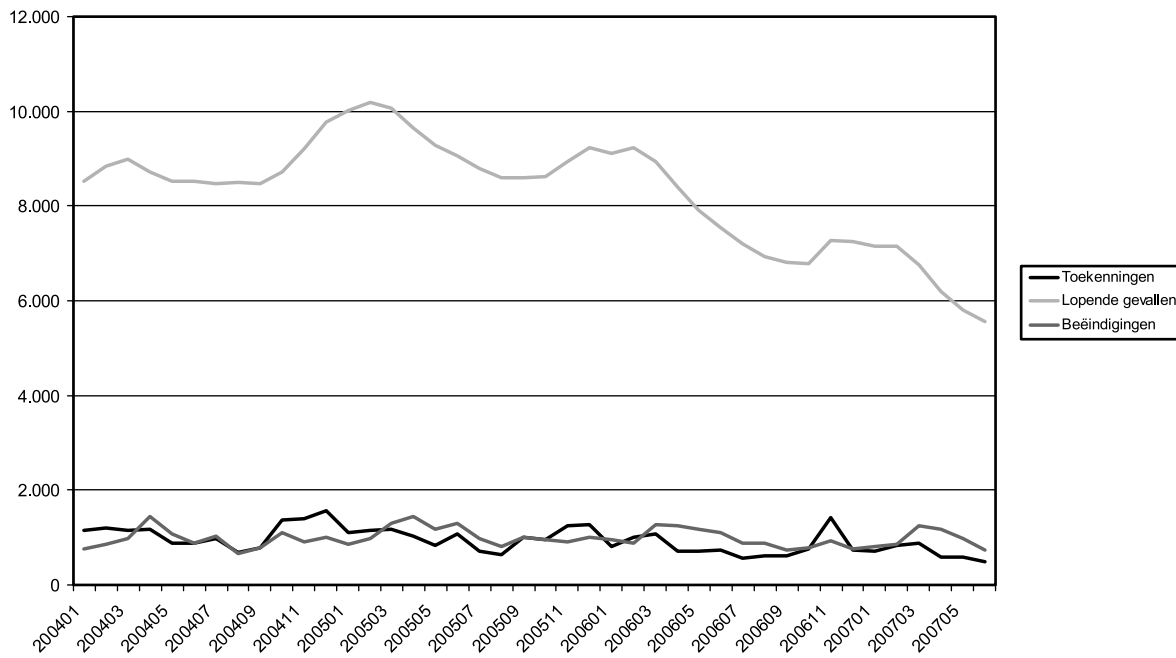
In deze sector zien we in het najaar, in de maanden november en december, veel WW-instroom, en relatief weinig WW-instroom in de late zomermaanden augustus en september. In de maanden maart en april (veel) en augustus en september (weinig) wijst het aantal WW-beëindigingen ook op de invloed van de seizoenen.

Tevens zijn grafieken opgenomen voor de twee subsectoren Horeca Seizoen en Horeca overig. In beide subsectoren is in het eerste en het laatste kwartaal van een kalenderjaar meer WW-instroom te zien. De pieken van veel WW-toekenningen liggen voor beide subsectoren in de maanden november en december. In beide subsectoren is nog sprake van seizoenswerkloosheid.

**Ontwikkeling per kwartaal**

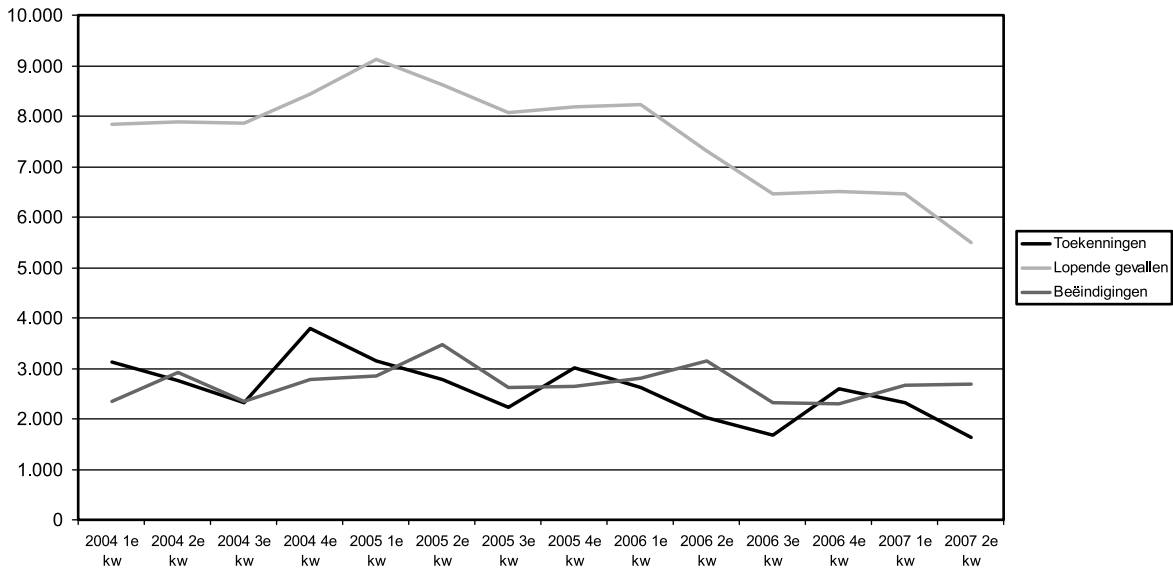


**Ontwikkeling per maand**

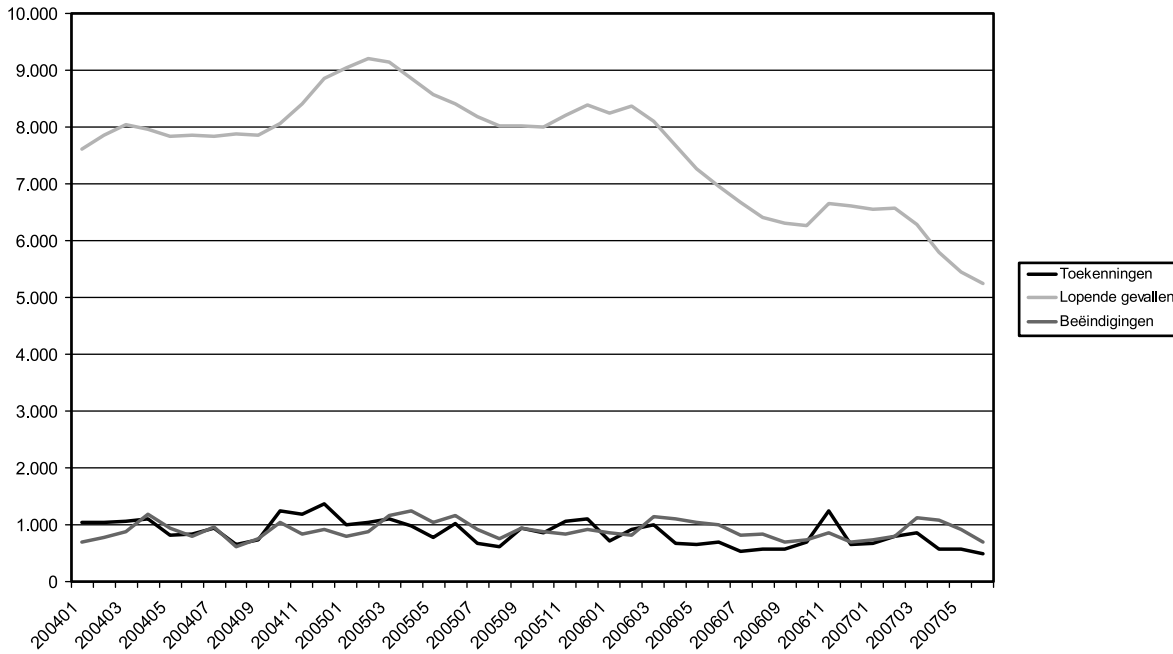


## Sector 3 Horeca algemeen, subsector overig

**Ontwikkeling per kwartaal**

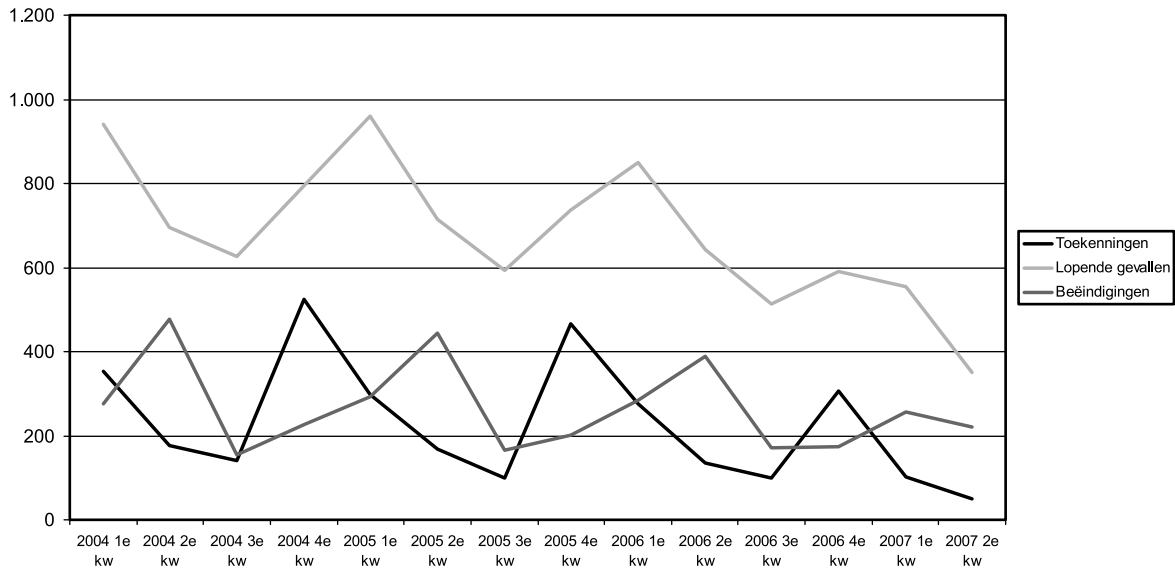


**Ontwikkeling per maand**

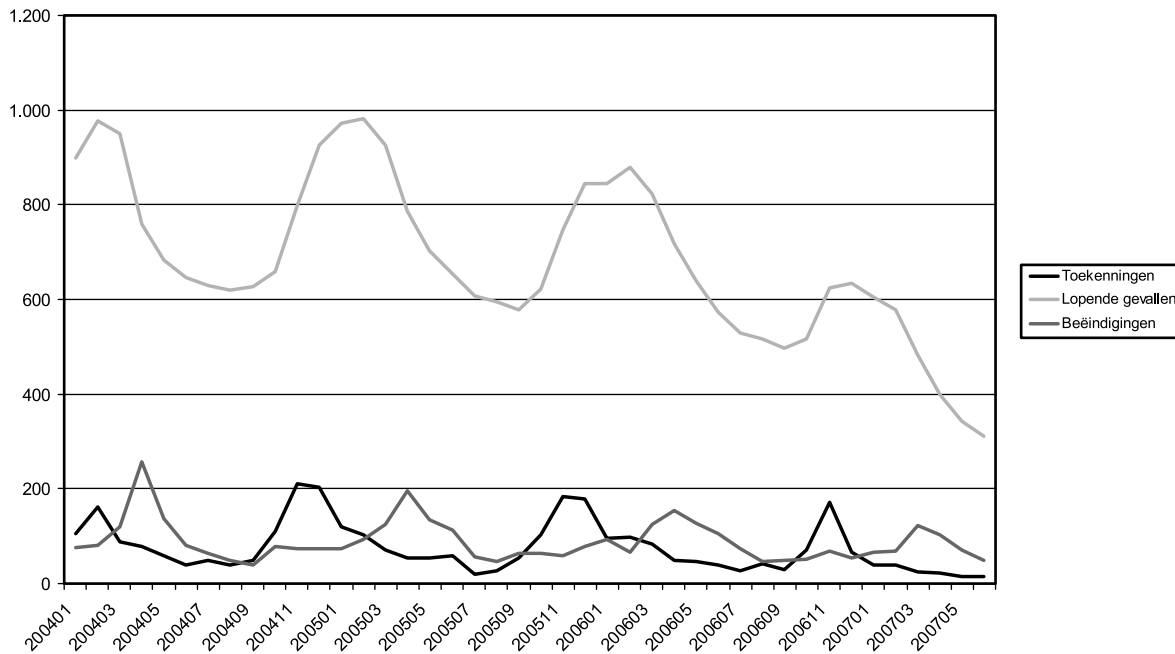


### Sector 3, Horeca algemeen, subsector seizoen

Ontwikkeling per kwartaal



Ontwikkeling per maand



### Sector 54 Culturele instellingen

Deze sector vertoont een enigszins verschillend beeld vergeleken met de andere vier sectoren.

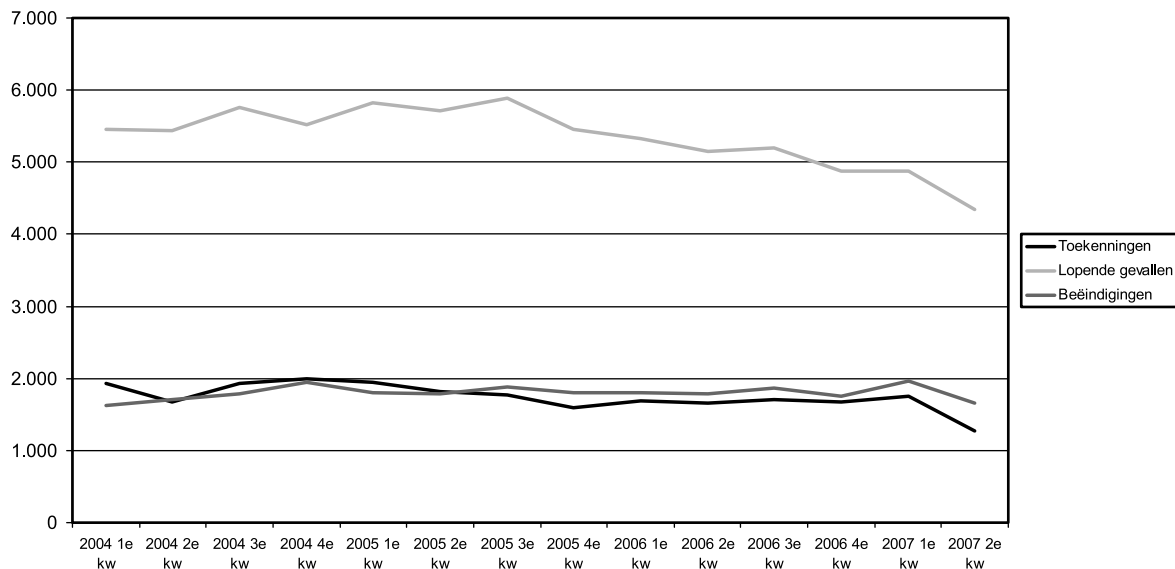
Dit komt omdat de sector vier subsectoren kent die qua werkkenmerken van elkaar verschillen. Het gaat om de subsector Kunstenaars, artiesten en musea, de subsector Media, de subsector Dagrecreatie en de subsector Culturele instellingen overig.

In de totale sector was er in 2004 en 2005 sprake van relatief veel WW-instroom in juni en juli. In 2006 lag de piek wat later in het jaar.

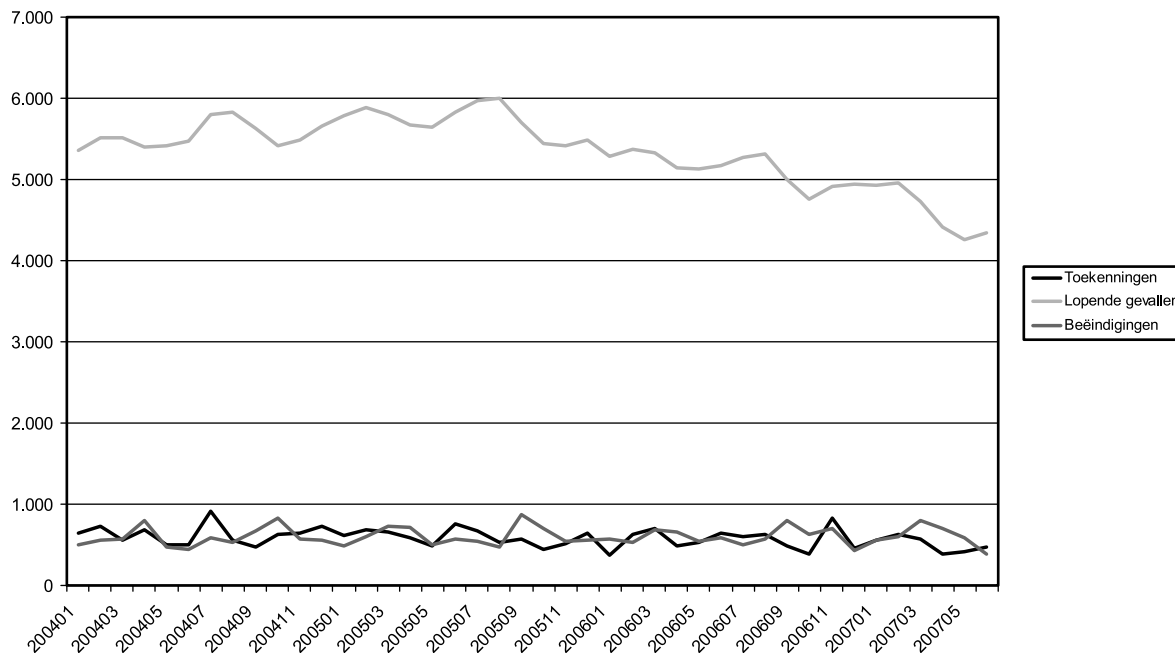
De cijfers op subsectorniveau laten bij Dagrecreatie de invloed van de seizoenen duidelijk zien. In de winter zijn de meeste pretparken (deels) gesloten. In november en december is dan ook relatief veel WW-instroom waar te nemen. De WW-uitkeringen van werknemers uit deze subsector worden relatief vaak beëindigd in april.

In de subsector Kunstenaars, artiesten en musea is in juni en juli een piek van WW-instroom te zien. De subsector Media kent in september veel WW-beëindigingen, als de zomer afloopt.

#### Ontwikkeling per kwartaal

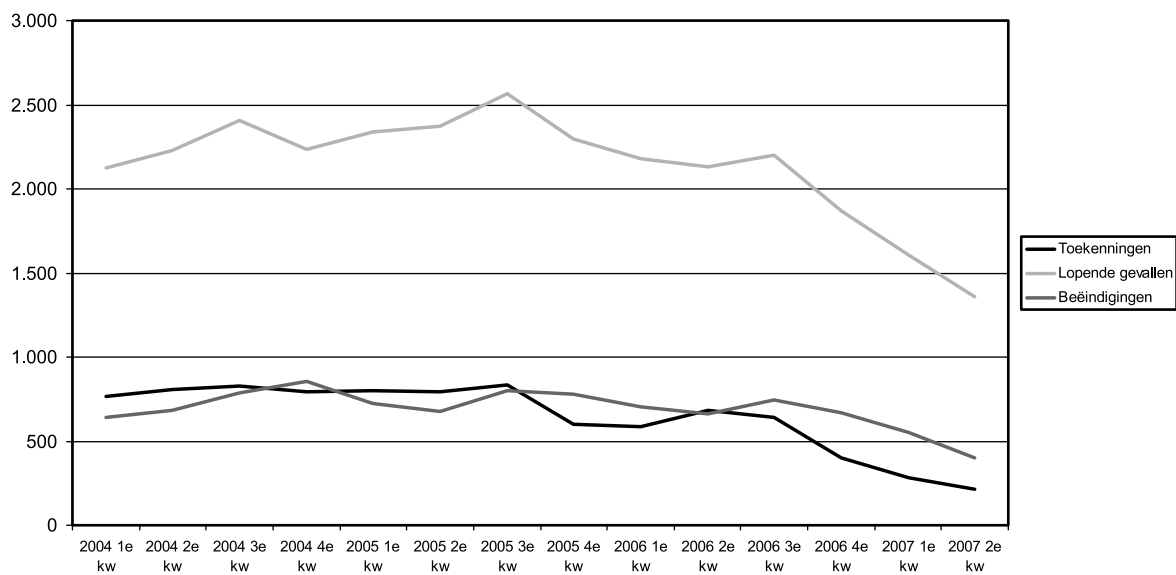


#### Ontwikkeling per maand

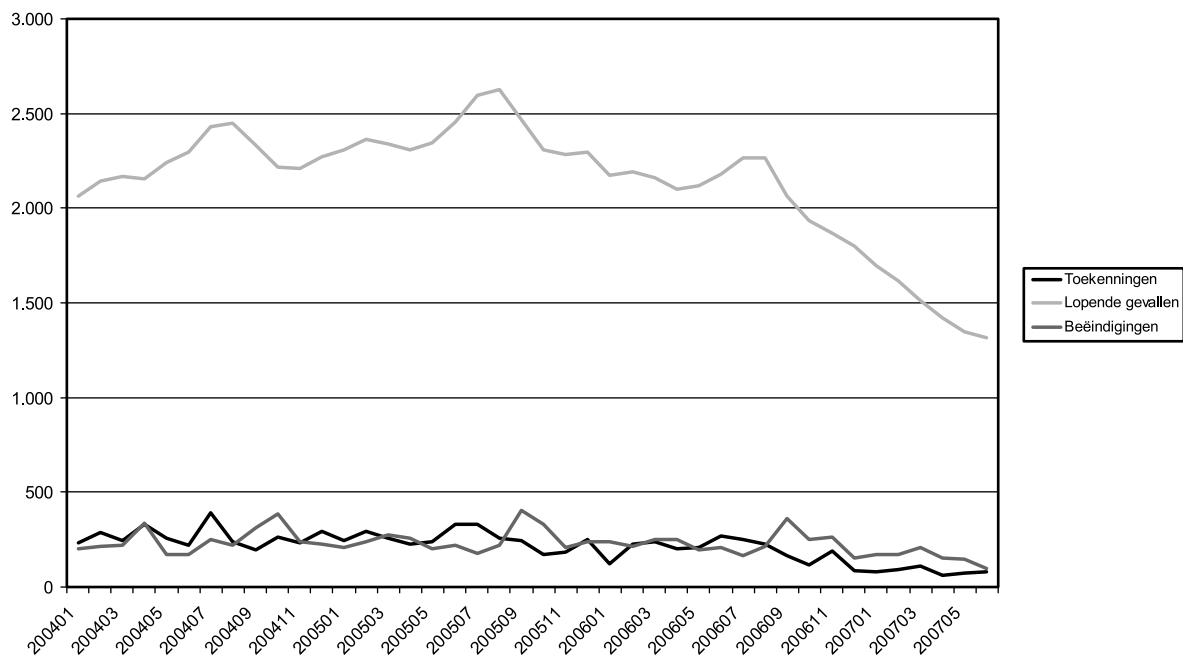


**Sector 54, Culturele instellingen, subsector Kunstenaars, artiesten, musea**

**Ontwikkeling per kwartaal**

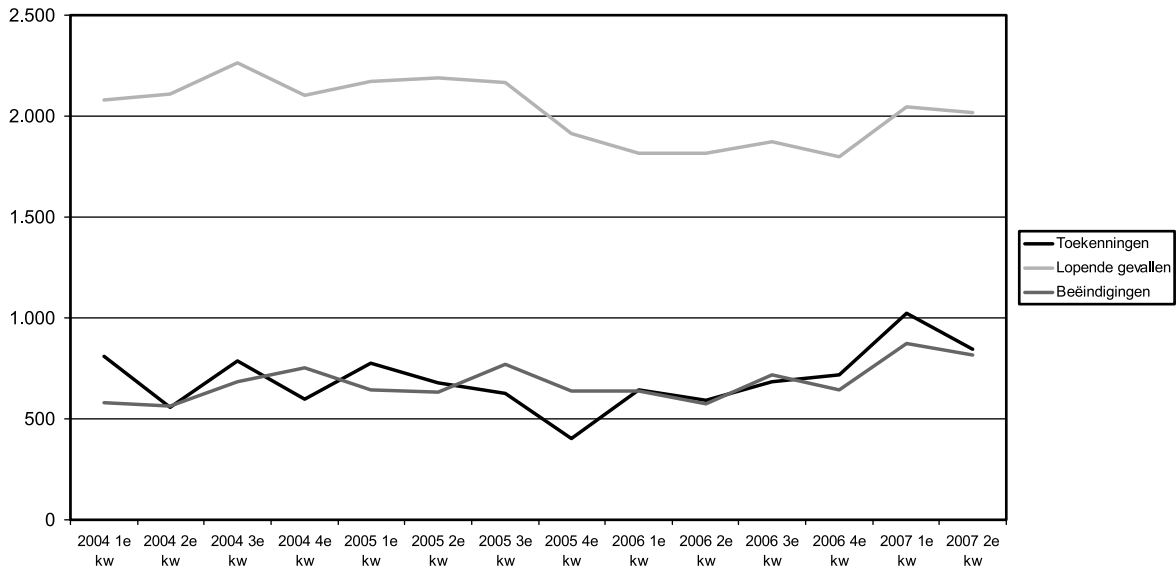


**Ontwikkeling per maand**

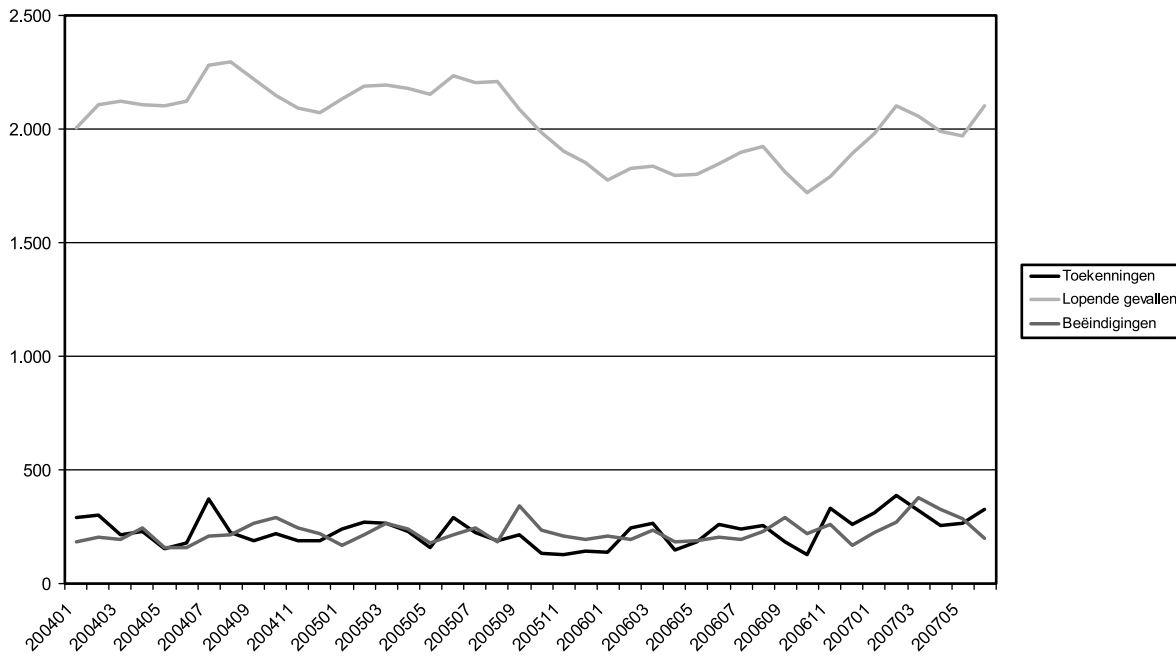


## Sector 54, Culturele instellingen, subsector Media

**Ontwikkeling per kwartaal**

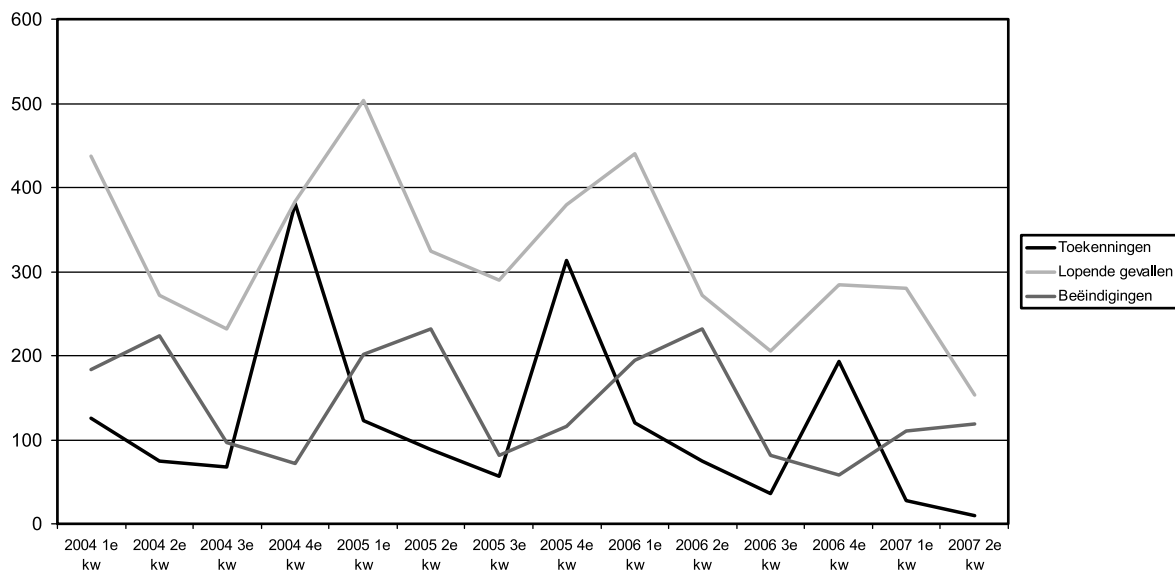


**Ontwikkeling per maand**

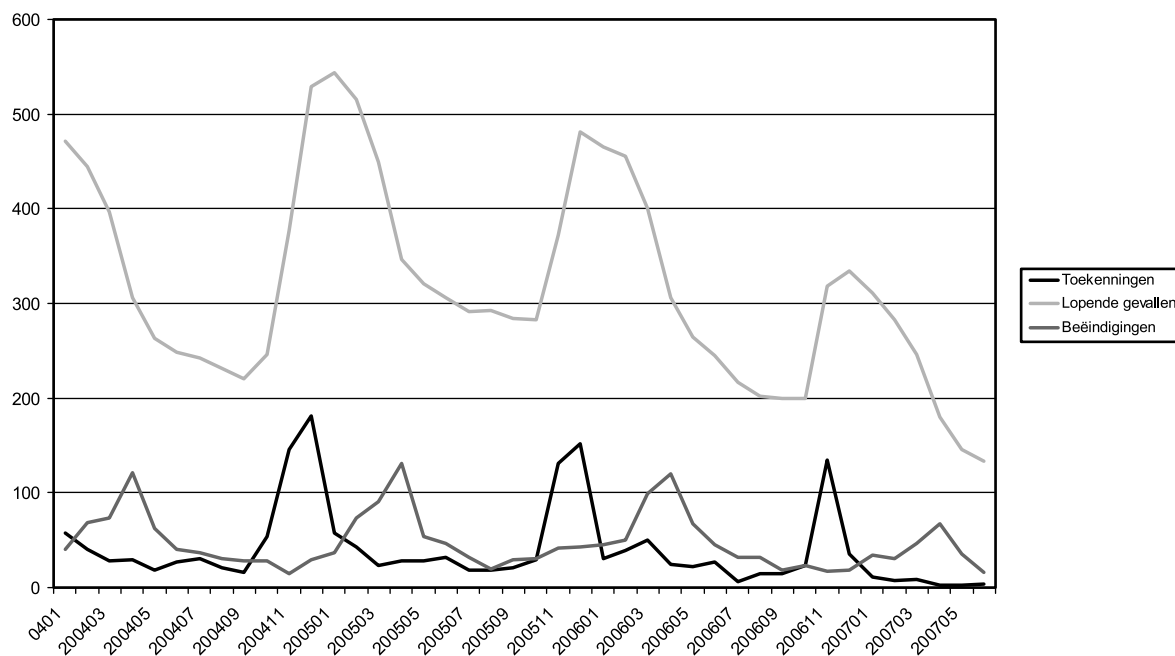


## Sector 54, Culturele instellingen, subsector Dagrecreatie

**Ontwikkeling per kwartaal**



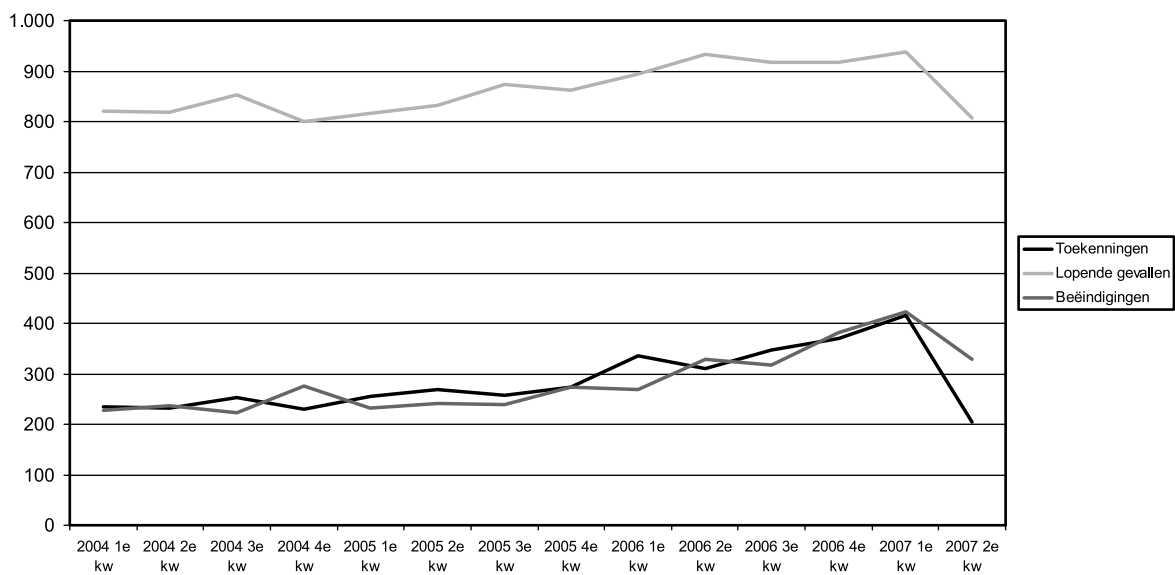
**Ontwikkeling per maand**



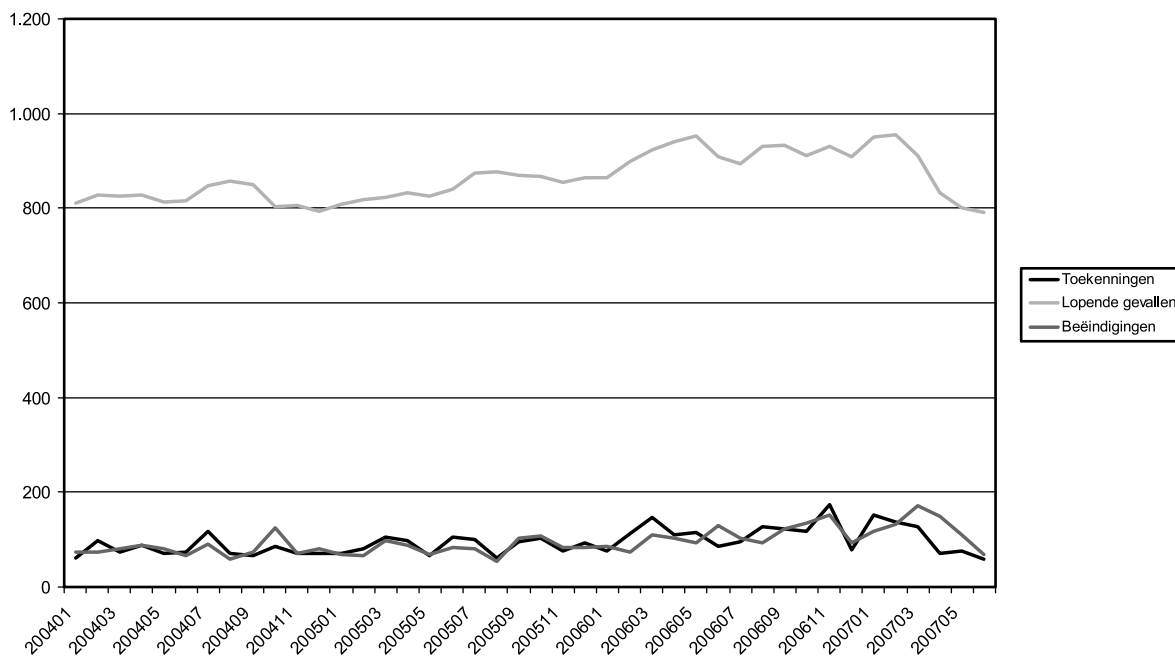


## Sector 54, Culturele instellingen, subsector Culturele instellingen overig

**Ontwikkeling per kwartaal**



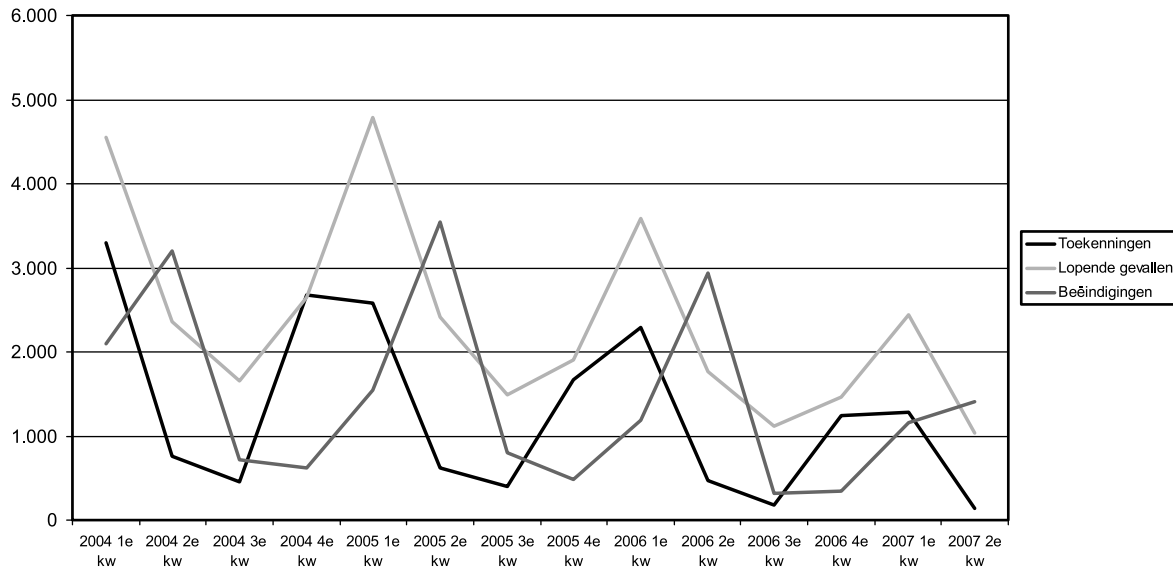
**Ontwikkeling per maand**



## Sector 56 Schildersbedrijf

De cijfers tonen in de sector Schildersbedrijf pieken in de winter. In december tot en met februari is er relatief veel WW-instroom, waarbij in april veel WW-beëindigingen plaatsvinden. In de maand juli daarentegen is sprake van relatief weinig WW-instroom.

**Ontwikkeling per kwartaal**



**Ontwikkeling per maand**

